

WWFs innspill til skattekommisjonens arbeid

Notat fra WWF Verdens naturfond, februar 2026

I dette notatet:

- Overordnede prinsipper
- Forslag 1: Sett en pris på nedbygging av natur
- Forslag 2: Avgift på plastemballasje
- Forslag 3: CO₂-avgiften må fortsette opptrappingen, og få lov til å virke
- 12 kortfattede, felles tekstforslag fra Zero, Naturvernforbundet, Framtiden i våre hender og WWF Verdens naturfond.

Overordnede prinsipper

Et prinsipp for kommisjonens arbeid bør være å fremme et skifte mot skatter og avgifter som har en positiv effektivitetsgevinst. Det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet for den samlede skatte- og avgiftspolitikken bør minimeres. Vi bør i større grad skattlegge det vi som samfunn vil ha mindre av (som forurensing, naturtap og materialfotavtrykk) og i mindre grad skattlegge det vi vil ha mer av (som arbeidsinnsats, reparasjoner og sirkulær økonomi).

Miljøavgifter er et av de mest treffsikre virkemidlene i miljøpolitikken fordi de reduserer utslipp og annen negativ miljøpåvirkning, og styrker insentivene til utvikling av ny teknologi.

I motsetning til de fleste andre skatter og avgifter innebærer ikke miljøavgifter et effektivitetstap, men en effektivitetsgevinst. Miljøavgifter priser inn eksternaliteter og korrigerer derfor markedet for et eksisterende samfunnsøkonomisk tap.

Effektivitetsgevinsten får vi fordi naturen har en verdi for oss, en verden med mindre plastsøppel har en verdi for oss, og en verden med mindre global oppvarming har en verdi for oss. Fordi vi beskytter disse verdiene mot ødeleggelser ved å innføre avgifter, blir vi rikere som samfunn – samtidig som vi får proveny som kan brukes til ting vi liker. En ekte vinn-vinn.

Inntektene fra et grønt skattesifte kan brukes til å finansiere andre offentlige tjenester eller senke andre skatter, noe som gir et mer effektivt skattesystem og lavere samlet belastning. Ved reduksjon av andre skatter må generelle skattereduksjoner være

hovedprinsippet, og man bør unngå sektorvise unntak og kompenserende ordninger som svekker effekten av miljøavgiftene. Dette bør derfor være et ytterligere prinsipp for kommisjonens anbefalinger.

NOU 2015:15 understreker at en grønn skatteveksling krever at økte miljøavgifter og fjerning av miljøskadelige subsidier brukes til å redusere de skattene som gir størst effektivitetstap. Nye særordninger eller øremerkede subsidier vil derimot redusere de samfunnsøkonomiske gevinstene.

Vi håper skattekommisjonen vil legge til rette for et ekte grønt skattesifte i sitt arbeid. I den anledning ønsker vi å spille inn tre forslag. Dette er ikke en uttømmende liste over saker vi mener er viktige og som kunne blitt vurdert av skattekommisjonen. Vi tar også gjerne en prat om saker som taxfree-ordningen, flypassasjeravgiften og naturskadelige skattesubsidier.

Forslag 1: Sett en pris på nedbygging av natur

En rekke fagmiljøer, offentlige utvalg og ekspertgrupper har de siste årene anbefalt å innføre en naturavgift eller andre former for kostnad ved nedbygging av natur. Det er det gode grunner til. Manglende prissetting av natur utgjør en markedssvikt, ved at aktører ikke inkluderer naturkostnaden i sine beslutninger, ofte omtalt som manglende internalisering av negative eksterne effekter i økonomisk teori. Ved å innføre en pris på nedbygging av natur som best mulig reflekterer de negative eksternalitetene, vil man rette opp en slik markedssvikt og gjøre skattesystemet mer effektivt. Under fremkommer noen sentrale utvalg og ekspertgrupper som har gitt anbefalinger om naturavgift til myndighetene siden 2015.

Tabell 1: Anbefalinger om innføring av naturavgift o.l.

Utvalg/utredning	Hvor	Anbefaling
NOU 2022: 20 - Et helhetlig skattesystem	14.5.1 Naturavgift	«Utvalget mener at det bør innføres en naturavgift med formål å motvirke forringelse av naturens evne til å produsere økosystemtjenester.»
NOU 2021:4 - Norge mot 2025	1.3 Utvalgets vurderinger og tiltak	«En naturavgift på alle naturinngrep som reflekterer de samfunnsøkonomiske

		<p>kostnadene ved naturinngrepet, vil begrense skadekostnadene for samfunnet.»</p>
<p>NOU 2015:15 - Grønn skattekommisjon</p>	<p>7.4 Avgift på naturinngrep</p>	<p>«Utvalgets anbefalinger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det innføres en avgift på naturinngrep. Utforming av avgiften vurderes nærmere, herunder hvem som er avgiftssubjekt og når avgiftsplikt oppstår»
<p>Rapport fra Ekspertutvalget for klimavennlige investeringer</p>	<p>9.5 Utvalgets vurderinger</p>	<p>«Grønn skattekommisjon pekte på en naturavgift som et virkemiddel for å i større grad stiller utbyggere ovenfor de samfunnsøkonomiske kostnadene ved naturinngrep, [...] Utvalget stiller seg bak anbefalingen fra Grønn skattekommisjon, og mener at dette er et tema som bør arbeides videre med og belyses i Skatteutvalgets arbeid»</p>
<p>NOU 2023: 25 - Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050 (Klimautvalget 2050)</p>	<p>6.6 Utvalgets anbefalinger</p>	<p>«Utvalget anbefaler derfor at:</p> <ul style="list-style-type: none"> • det innføres et system der den som nyter godt av å bygge ned

		natur, skal betale for det.»
--	--	------------------------------

Hvordan vil en slik ordning kunne virke?

En pris på nedbygging av natur vil øke prisen på naturinngrep, og bidra til at nye utbyggingsprosjekter vris i retning av allerede nedbygde arealer (grå arealer). Det vil også bidra til at prosjekter som innebærer nedbygging av natur, men som ikke har en stor samfunnsnytte, vil bli stoppet.

Prisen på nedbygging av natur må være tilstrekkelig til at utbyggere som får tillatelse til å bygge ned natur, dekker kostnaden ved å restaurere minimum tilsvarende natur et annet sted for å kompensere for tapet. Som eksempel på en slik type innretning, viser vi til den britiske modellen for «biodiversity net gain», som vi omtaler nedenfor.

Nedbygging er en betydelig kilde til utslipp av klimagasser. Karbonutslipp fra nedbygging eller annen påvirkning på natur har i motsetning til fossile karbonutslipp ingen kostnad i dag. Regjeringen har varslet at den vurderer en arealavgift på irreversible arealendringer, basert på prisen på karbonutslipp. WWF anbefaler at Skattekommissjonen støtter innføringen av en slik arealavgift, men mener også at den må utvides eller suppleres slik at den reflekterer bredden av det naturen representerer, både i økosystemtjenester og egenverdi. I tillegg til en karbonpris som utbygger må dekke, anbefaler vi derfor å inkludere flere av de økologiske kostnadene av tap av natur. Prising av natur skiller seg fra andre fiskale avgifter og bør inngå i et system for arealnøytralitet. Inntektene bør være basert på og gå direkte til restaurering av tilsvarende natur et annet sted – en økologisk kompensasjon som i seg selv er provenytnøytral.

Hvor er det innført?

Se Grønn skattekommissjon (7.4.2 – Erfaringer fra andre land) for eksempler på avgifter som er innført i andre land, og har en overføringsverdi til naturavgift. Siden 2015 er det innført nye virkemidler for å unngå nedbygging av natur. [Et eksempel er Englands lov pålagte krav](#) om at nye utbyggingsprosjekter må etterlate naturen i bedre tilstand enn før inngrepet, også kjent som «Biodiversity Net Gain Policy». Konkret må utbyggere levere minst 10 % netto gevinst i biodiversitet, målt gjennom en standardisert metode for å beregne naturverdier. Om utbygger ikke klarer å unngå nedbygging av natur, må den kjøpe kvoter, som myndighetene så vil bruke på naturtiltak andre steder i landet.

Forslag 2: Avgift på plastemballasje

Plastemballasje påfører samfunnet store direkte og indirekte kostnader hvert eneste år. En avgift vil bidra til å løse et stort miljøproblem og bidra til at Norge når nasjonale plastemballasjekrav på en samfunnsøkonomisk lønnsom måte.

I sin rapport «Ikke rett frem», går Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulær økonomi grundig gjennom muligheten for å innføre en avgift på plastemballasje, spesielt i kapittel 9.5.2 og 9.6.1. Gruppen skriver i sine anbefalinger at «[Ekspertgruppen anbefaler at:] Det innføres avgift på plastemballasje. Avgiften bør differensieres etter andelen materialgjenvunnet plast».

I Torvik-utvalgets rapport (NOU 2022: 20) stod det «En riktig utformet avgift på plastemballasje vil imidlertid kunne gi incentiver til å redusere mengden plastemballasje og øke bruken av gjenvunnet materiale. Det vil i så fall gi redusert råvareforbruk og redusere problemer med plast som kommer på avveie i naturen.»

EUs nye emballasjeforordning skal innføres i Norge i 2026 og fører med seg nye nasjonale krav om redusert emballasjeavfall med 5 % per person sammenlignet med 2018-nivå innen 2030. Videre skal emballasjeavfall reduseres med 10 % per person innen 2035 og 15 % per person innen 2040. Landene er pliktige til å innføre ytterligere virkemidler, inkludert økonomiske, for å nå disse målene.

Norge er på verdenstoppen i plastforbruk, og en fersk studie viser at nordmenn forbruker 200 kg plast per person årlig. En avgift på plastemballasje vil også bidra til å redusere de indirekte kostnadene plastforbruket påfører samfunnet. Dette inkluderer eksempelvis det offentliges utgifter til avfallshåndtering, opprydding av plast på avveie, tapte økosystemtjenester fra natur utsatt for plastforsøpling, tapte inntekter for turisme og fiskeri grunnet marin forsøpling, kjente og ukjente konsekvenser for mennesker og dyrs liv og helse, samt klimagassutslipp fra hele verdikjeden; fra råstoffutvinning via produksjon til forbrenning. En slik avgift er i tråd med forurenser betaler-prinsippet, og følger logikken som ligger til grunn for blant annet sukkeravgiften.

Å innføre en avgift på plastemballasje vil ikke være nybrottsarbeid. Det er allerede innført eller vedtatt i flere andre europeiske land. I tillegg har vi nasjonal erfaring med miljøavgift på drikkevareemballasje, som bransjen selv peker på som en viktig årsak til at vi har verdens beste panteselement i Norge.

Tabell 2: Land som har innført eller vedtatt avgift på plastemballasje

Land	Type avgift
EU som helhet	Plastemballasjeavfall
Storbritannia	Plastemballasje
Spania	Plastemballasje
Italia	Engangsemballasje (vedtatt, med planlagt virkning fra 1. januar 2027)
Danmark	Avgift på enkelte engangsplastprodukter og drikkevareemballasje.

[I en rapport](#) bestilt av WWF vurderte eksperter den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en avgift på plastemballasje ved et moderat avgiftsnivå på 10.000 NOK per tonn plast satt på markedet. Dette er sammenlignbart med lignende avgifter og er på nivå med avgiften på plastemballasjeavfall i EU, som er på 800 euro per tonn. Funnene er tydelige: Avgiften vil være samfunnsøkonomisk lønnsom, selv med relativt høye administrative kostnader, og vil bidra til lavere kostnader som følge av redusert klimagassutslipp, avfallsgenerering og forsøpling.

Provenyet fra avgiften anslås til 2,5 milliarder kroner i 2027, etter at administrative kostnader er trukket fra.

Forslag 3: CO₂-avgiften må fortsette opptrappingen, og få lov til å virke

Å prise karbon er et effektivt og anerkjent virkemiddel som vi har lang erfaring med fra Norge. Å vise til ulike utvalg som har anbefalt videre økning i CO₂-avgiften bør være unødvendig. Det er tilnærmet konsensus i fagmiljøene om at økt prising av karbon er god økonomisk politikk.

Det er allerede fastsatt en opptrappingsplan for CO₂-avgiften frem til 2035. I budsjettforliket for 2026 ble det i tillegg enighet om at regjeringen skal legge fram en tilsvarende plan for CO₂-avgiften på sokkelen fram til 2035. Slike langsiktige planer er viktige, fordi utslippseffekten av økte avgifter ofte kommer på sikt. Et eksempel er bedrifter som velger å skifte ut kjøretøyparken fra fossilbiler til elbiler fordi de forventer at bensin og diesel blir gradvis dyrere.

I prinsippet ville det vært økonomisk effektivt om en større del av utslippskuttene i Norge kom som følge av at utslippene blir dyrere gjennom CO₂-avgiften, og dermed bidrar til at klimamålene nås. Dagens vedtatte opptrappingsplaner er imidlertid ikke høye nok til å utløse de nødvendige kuttene alene. Det betyr at man må ta i bruk andre virkemidler, som ofte er mindre samfunnsøkonomisk lønnsomme. Også Torvik-utvalget (NOU 2022: 20) påpekte at den planlagte opptrappingen ikke vil være tilstrekkelig til å sikre klimamålene gjennom innenlandske tiltak.

Det er likevel svært positivt at Norge har etablert en opptrappingsplan. Den gir forutsigbarhet for både husholdninger og næringsliv, og den styrker troverdigheten i klimapolitikken. Rasjonelle aktører vil i mindre grad gjennomføre klimatiltak dersom de tror at politikken svekkes i framtiden. Nettopp derfor er det urovekkende at regjeringen ønsker å utrede å fjerne CO₂-avgiften på sokkelen. Skattekommisjonen bør tydelig anbefale at CO₂-avgiften på sokkelen skal trappes videre opp fram mot 2035.

Det er bred politisk enighet i Norge om at prising av utslipp er et sentralt virkemiddel, og at prinsippet om forurenser betaler står sterkt. Likevel har det utviklet seg en praksis der effekten av økte CO₂-avgifter svekkes gjennom avgiftslettelser som øker utslippene,

blant annet gjennom reduksjoner i veibruksavgiften. Dette er en lite effektiv måte å kutte utslipp på. Vi mener at kompensasjon for økte klimaavgifter bør gis gjennom tiltak som ikke reduserer utslippsreduksjonene, for eksempel lavere inntektsskatt eller økt barnetrygd. Skattekommisjonen har nå en viktig mulighet til å peke på hvilke skatte og avgiftskutt CO₂-avgiften bør finansiere – og disse bør ikke være tiltak som bidrar til økte utslipp.

12 kortfattede, felles forslag fra Zero, Naturvernforbundet, Framtiden i våre hender og WWF Verdens naturfond

Kortfattede forslag til tekst til Skattekommisjonen, utarbeidet av Zero, WWF Verdens Naturfond, Naturvernforbundet og Framtiden i våre hender.

Generell CO₂-prising og prinsipper

Forslag 1

Regjeringens opptrappingsplan for CO₂-avgiften i ikke-kvotepliktig sektor fram mot 2035 legges til grunn, og kompenserende grep skal ikke være utformet på en måte som utvanner og opphever klimaeffekten.

Forslag 2

Regjeringen sikrer forutsigbar pricing av CO₂-utslipp i petroleumsvirksomheten, med CO₂-avgift og kvoteplikt, for å legge til rette for utslippskutt og omstilling.

Forslag 3

EU ETS skal ikke være til hinder for nasjonale CO₂-avgifter. CO₂-avgiften i petroleumssektoren må bestå og bør økes til samme nivå som den generelle CO₂-avgiften. CO₂-avgiften for luftfarten bør gjeninnføres.

Forslag 4

Stortingets skatteforlik skal ikke legge begrensninger på innføringen av framtidige avgifter, så lenge disse er tydelig begrunnet i miljøhensyn. Ettersom eventuelle nye, framtidige

miljøavgifter ikke skal være fiskalt begrunnet, bør provenyet fra avgiften gå til (a) miljøtiltak direkte knyttet til avgiften (eks. kollektivtiltak for trafikkprising), (b) tilbakebetalingsmodeller som karbonavgift til fordeling eller (c) generelle reduksjoner i skatte- og avgiftstrykket som ikke undergraver miljøeffekten.

Utredede skatte- og avgiftsgrep

Forslag 5

Det innføres en miljøbegrunnet særavgift på tekstiler, i tråd med anbefaling fra Torvikutvalget og Ekspertgruppen for sirkulærøkonomi. Avgiften omfatter klær, sko og husholdningstekstiler, og beregnes både ut fra vekt og antall.

Forslag 6

Det innføres en særavgift på plastemballasje, i tråd med anbefalingene til Torvikutvalget og Ekspertgruppen for sirkulærøkonomi. Avgiften rettes mot produsent- og importørleddet i verdikjeden.

Forslag 7

Reparasjon og utleie av utvalgte varer som klær og sko, tur- og sportsutstyr, møbler, verktøy og elektronikk fritas for merverdiavgift (altså ilegges nullsats).

Forslag 8

I tråd med EUs grep og forslag fra Grønn skattekommisjon og Torvik-utvalget: Taxfree-ordningen avvikles. Avinors inntektstap dekkes gjennom justeringer i Avinors lufthavnavgifter samt bevilgninger direkte over statsbudsjettet til distriktsflyplassene som går med underskudd. Samtidig reduseres kvotene for tollfri innførsel.

Forslag til skatte- og avgiftsgrep med gjenstående utredningsbehov

Forslag 9

Det settes en pris på nedbygging av natur, i form av et krav om at den som får tillatelse til en utbygging, også må bekoste restaurering av minimum tilsvarende natur et annet sted, for å kompensere for tapet.

Forslag 10

Avgift på deponi av mineralske masser (jamfør forslag om avgift på grus og pukk i sirkulærøkonomiutredningen): Det innføres en ny avgift på deponi av mineralske masser på i gjennomsnitt 100 kroner/tonn.

Forslag 11

En "sunn skatteveksling" utredes for å stimulere til at forbrukere i større grad spiser sunt og i tråd med offentlige kostråd. Utredningen kan bygge på Nasjonalforeningen for folkehelses mandatforslag.

Forslag 12

Norge går i takt med EU i unionens avgifter knyttet til forbrukerimporterte varer fra utenfor produktkontrollsonen i EØS. Dette innbefatter blant annet unionens midlertidige småpakkegebyr som innføres 1. juli 2026 i påvente av EUs tollreform.

Kontaktpersoner i de fire miljøorganisasjonene:

WWF Verdens naturfond, politikkansvarlig Jon Bjartnes, 92842564, jbjartnes@wwf.no

Zero, fagsjef Anne Marit Post-Melbye, 959 05 732, anne.marit.post-melbye@zero.no

Naturvernforbundet, fagsjef Holger Schlaupitz, hs@naturvernforbundet.no

Framtiden i våre hender, leder politisk avdeling Johan Hermstad Reinertsen, 971 86 576, johan@framtiden.no